



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединённых Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة



لجنة البرنامج

الدورة السادسة عشرة بعد المائة

روما، 3 – 7 نوفمبر/تشرين الثاني 2014

تقييم مساهمة المنظمة في المرحلة الانتقالية ذات الصلة بالأزمات –
الربط بين الإغاثة والتنمية

موجز

تماشياً مع توصيات الدورة الثانية عشرة بعد المائة للجنة البرنامج (الفقرة 24-ب من الوثيقة CL 145/6) بشأن طرق توفير التكاليف، في الوقت الذي يؤمن فيه الحصول على المعلومات الواردة في تقارير التقييم، تُقدم هذه الوثيقة كموجز شامل مترجم إلى لغات المنظمة، في حين تم نشر تقرير التقييم بأكمله على الموقع الإلكتروني للفاو الخاص بالتقييم باللغة الأصلية التي أُعدَّ بها.

التوجيهات المُلتمسة من لجنة البرنامج

قد ترغب لجنة البرنامج في الإعراب عن آرائها، وتقديم توجيهاتها حول المسائل الأساسية الواردة في تقرير التقييم، وحول رد الإدارة على التوصيات، وإجراءات المتابعة التي اقترحتها.

يُمكن توجيه الاستفسارات بشأن المحتوى الموضوعي لهذه الوثيقة إلى:

السيد Masahiro Igarashi

مدير، مكتب التقييم

تليفون: +39 (06) 570-53903



m1922a

يمكن الاطلاع على هذه الوثيقة باستخدام رمز الاستجابة السريعة (QR)؛ وهذه هي مبادرة من منظمة الأغذية والزراعة للتقليل إلى أدنى حد من أثرها البيئي وتشجيع اتصالات أكثر مراعاة للبيئة. ويمكن الاطلاع على وثائق أخرى على موقع المنظمة www.fao.org



منظمة الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

مكتب التقييم

تقييم مساهمة المنظمة في المرحلة الانتقالية ذات الصلة بالأزمات –
الربط بين الإغاثة والتنمية

التقرير النهائي

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

مكتب التقييم

يُمكن الاطلاع على النسخة الإلكترونية من التقرير على العنوان التالي : <http://www.fao.org/evaluation>

الأوصاف المستخدمة في هذه المواد الإعلامية وطريقة عرضها لا تعبر عن أي رأي خاص لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في ما يتعلق بالوضع القانوني أو التنموي لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو في ما يتعلق بسلطاتها أو بتعيين حدودها وتخومها. ولا تعبر الإشارة إلى شركات محددة أو منتجات بعض المصنعين، سواء كانت مرخصة أم لا، عن دعم أو توصية من جانب منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة أو تفضيلها على مثيلاتها مما لم يرد ذكره.

تمثل وجهات النظر الواردة في هذه المواد الإعلامية الرؤية الشخصية للمؤلف (المؤلفين)، ولا تعكس بأي حال وجهات نظر منظمة الأغذية والزراعة أو سياساتها.

© FAO 2014

تشجع منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة استخدام هذه المواد الإعلامية واستنساخها ونشرها. وما لم يذكر خلاف ذلك، يُمكن نسخ هذه المواد وطبعها وتحميلها بغرض الدراسات الخاصة والأبحاث والأهداف التعليمية، أو الاستخدام في منتجات أو خدمات غير تجارية، على أن يشار إلى أن المنظمة هي المصدر، واحترام حقوق النشر، وعدم افتراض موافقة المنظمة على آراء المستخدمين وعلى المنتجات أو الخدمات بأي شكل من الأشكال.

ينبغي توجيه جميع طلبات الحصول على حقوق الترجمة والتصرف وإعادة البيع بالإضافة إلى حقوق الاستخدام التجارية الأخرى إلى العنوان التالي : www.fao.org/contact-us/licence-request أو إلى : copyright@fao.org.

لمزيد من المعلومات عن هذا التقرير، يرجى الاتصال على العنوان التالي :

المدير، مكتب التقييم

Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153

Rome, Italy

البريد الإلكتروني : evaluation@fao.org

مقدمة

1- يشكل استئناف الإنتاج الزراعي وتحقيق الأمن الغذائي - مجالات العمل الجوهرية للمنظمة - جانبين بالغي الأهمية للمرحلة الانتقالية من حالات الأزمات، سواء كانت مستمدة من الصراعات العنيفة أو الكوارث الطبيعية أو الأزمات الاقتصادية والاجتماعية أو حالات طوارئ السلسلة الغذائية أو غيرها من الأسباب، وسواء كانت لمدة قصيرة أو طويلة الأمد.

2- وفقاً لولايتها الأساسية، فإن منظمة الأغذية والزراعة هي منظمة مساعدة تقنية تركز على دعم التنمية المستدامة لقطاعي الأغذية والزراعة.¹ وفي سعيها لتنفيذ هذه الولاية، ومع مرور الوقت وبدافع الضرورة، طورت المنظمة مهارات واسعة النطاق في مجال تطبيق دورها في تقديم المساعدة التقنية وقدراتها في جميع أنواع السياقات، بما في ذلك سياقات الاستجابة للأزمات. ويتناول هذا التقييم قدرة المنظمة، أو عدم وجودها، على الاستجابة للأزمات منذ أول ظهورها بتدخلات طارئة تتصل بشكل واضح ووثيق بدورها التنموي، وعلى القيام بأعمال تنموية في سياقات الأزمة تراعي مخاطر الأزمة.

3- إن الغرض الرئيسي من هذا التقييم هو تقييم طبيعة وفعالية دور المنظمة في ضمان وجود صلة فعالة بين الأهداف القصيرة والطويلة الأجل في التصدي لحالات الطوارئ هذه. ويهدف التقييم إلى تحديد التوصيات الاستراتيجية التي يمكن أن تحسن فعالية المنظمة في السياقات الانتقالية. وللقيام بذلك:

- يقيّم ما إذا كانت المنظمة فعالة في دورها في دعم المرحلة الانتقالية؛
- يقيّم تأثير جهود التنسيق على نوعية وسرعة المرحلة الانتقالية؛
- يقيّم ما إذا كانت ولاية المنظمة للتنمية (والآن "القدرة على الصمود") قد ساعدت في مطلع استجابة "الإغاثة" للأزمات على الربط بفعالية أكبر بين الإغاثة والتنمية، وكيف؛
- يقيّم قدرة المنظمة على حشد التمويل المناسب لدور "الإغاثة والتنمية" هذا، كجزء من جدول أعمالها في مجال القدرة على الصمود، والتغلب على الفجوة المتكررة بين الجهات المانحة وبين التمويل "الإنساني" القصير الأجل والتمويل من أجل التنمية الطويل الأجل؛
- ويقيّم المزايا النسبية للمنظمة ووضعها القادر على المنافسة في البيئات المرتبطة بالأزمات، لتحديد الدروس المستفادة من الخبرة وتوضيح دورها الأمثل.

4- يتناول التقييم الأزمات في الفترة الممتدة تقريباً من 2007 إلى 2014، بدءاً من الكوارث الطبيعية ووصولاً إلى حالات الطوارئ المعقدة والأزمات الممتدة في الدول الهشة². كما يقيّم أيضاً الاستجابة لكارثة طبيعية كبرى، وهي الإحصار هايان في الفلبين.

¹ تشير كلمة "الزراعة" عند استخدامها في هذا التقرير، إلى التعريف الأوسع للزراعة التي تشكل ولاية المنظمة، بما في ذلك الإنتاج النباتي والإنتاج الحيواني والغابات ومصايد الأسماك.

² البلدان التي تمت زيارتها هي ليبيريا، ومالي، وأوغندا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والصفة الغربية، وقطاع غزة، والفلبين.

5- وقد حلل الفريق تأثير التغييرات الداخلية على عمل المنظمة في هذا المجال، إما سلباً أو إيجاباً، مع التركيز على الإصلاحات المؤدية إلى اللامركزية في عمليات الطوارئ، وإجراءات التشغيل الموحدة الجديدة لحالات الطوارئ الواسعة النطاق، والإطار الاستراتيجي المراجع للمنظمة، يونيو/حزيران 2013.

6- ومع تعقيدات الأزمات الأكثر تواتراً باستمرار، لا يمكن عزل مساهمة وكالة تقنية متخصصة مثل منظمة الأغذية والزراعة عن الأبعاد الاجتماعية والسياسية الأوسع والمتعددة الأوجه في طبيعتها لهذه الأزمات. ويسعى التقييم إلى تقييم مدى قدرة المنظمة على أخذ العناصر الأساسية لهذه التعقيدات في عين الاعتبار من خلال إجراءاتها في حالات الأزمات، بما في ذلك مخاطر العنف وانعدام الأمن، والتوترات الاجتماعية الكامنة، والاحتياجات الإنسانية والتنموية للشعوب المتضررة.

7- وتغطي نتائج هذا التقييم مجموعة واسعة من القضايا وتتداخل مع عدد من المناقشات المفاهيمية وجداًول الأعمال والإصلاحات الداخلية والخارجية. ويشكل التفاعل بين هذه العوامل محور التحليل. ويعرض المرفق 1 لهذا الملخص النتائج الرئيسية لكل من العناوين الفرعية في الفصل التحليلي 4 من التقرير الكامل. وترد أدناه استنتاجات التقييم العامة والتوصيات الاستراتيجية لتنظر فيها الإدارة العليا ولجنة البرنامج.

الاستنتاجات العامة والتوصيات الاستراتيجية

8- أولاً وقبل كل شيء، أعجب التقييم بالاتجاه الذي تسير به المنظمة بنشاط كبير في مجال العمل الانتقالي، الذي هو الآن جزء من "جدول أعمال القدرة على الصمود" وبقية الإطار الاستراتيجي الجديد. ولا تترك نتائج مرحلة التحقيق أي شك في أن المنظمة تتمتع بميزة نسبية مُعترف بها على نطاق واسع، وتحظى بتقدير كبير من نظرائها وشركائها في العمل، لعملها في هذا المجال من الاستجابة للأزمات. وتتضمن ولايتها جميع العناصر من أجل الاستجابة المبكرة للأزمات التي ينبغي أن تربط بشكل فعال بين الإغاثة وإعادة التأهيل والتنمية. وقد اجتمع عدد من العوامل معاً ليسمح للمنظمة بأن تجعل من نفسها - في مجالي الأغذية والزراعة - "وكالة الانتقال" الأمثل في حالات الاستجابة للأزمات من جميع الأنواع. ويؤدي ذلك إلى "توصية" أولى (أو بالأحرى، تشجيع إيجابي):

يتعين على منظمة الأغذية والزراعة مواصلة وتعزيز تنمية الاتجاه المفاهيمي والاستراتيجي والمؤسسي الذي تسير عليه المنظمة بالاستفادة من مزاياها النسبية وجدول أعمالها الجديد للقدرة على الصمود، لبناء روابط أقوى بين الإغاثة وإعادة التأهيل والجوانب التنموية لعملها في الاستجابة لحالات الطوارئ.

9- إذا كانت المنظمة تسعى إلى تحقيق رؤيتها المؤسسية وأهدافها العالمية وأهدافها الاستراتيجية، فعلى التزامها بتعزيز المرحلة الانتقالية أن يستجيب أولاً وقبل كل شيء لاحتياجات الفقراء والذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي والضعفاء. ولا شك أن الاستنتاج العام الأكثر أهمية لهذا التقييم هو (1) مدى أهمية وحثية أن تعمل المنظمة في عدد متزايد من السياقات المرتبطة بالأزمات، إذا أرادت المنظمة أن تحقق ولايتها وأهدافها الاستراتيجية، و(2) أن هذا يعني أنه لا يمكن للمنظمة، في عملها على المرحلة الانتقالية في هذه السياقات، أن تتجنب الحاجة إلى تخطي تركيزها المعتاد على الحلول التقنية لأوجه الضعف المادية (على افتراض أنها محايدة سياسياً)، لمواجهة الحقائق الاجتماعية

والسياسية الصعبة والمساعدة على تشكيلها بطريقة بناءة. ومن دون النهوض بهذا الجانب الأخير، فإنه من المستحيل للمنظمة أن تكون فعالة بشكل كامل في مساعدة الشعوب المتضررة من الأزمات التي تتعرض سبل عيشها للخطر، والتي يقع مصيرها في نهاية المطاف في صميم عمل المنظمة وأهدافها.

10- إن البرامج القطرية المستعرضة غنية بالتدخلات ذات الصلة التي يُمكن أن تنتج فوائد للشعوب المتضررة. ومع ذلك، نادراً ما يتم التحقق من تأثير أنشطة المنظمة الفردية على سبل المعيشة، وذلك بسبب عدم كفاية آليات الرصد والتركيز الدائم على تسليم المخرجات في الوقت المناسب، مع إهمال النتائج أو التأثير الأوسع على سبل المعيشة. وعند تقييم أدائها الخاص يجب أن تطرح المنظمة السؤال التالي: "هل حسناً حياة الفقراء والجوع؟" بدلاً من "هل نجحنا في تحقيق ما خططنا له؟"

11- خصوصية السياق والتحليل السياقي: على المنظمة أن تعتمد خصوصية السياق كشرط لتصميم عمل الانتقال، وذلك لتكون قادرة على التعامل مع استجابة للأزمات ناجحة على المستوى المحلي. ويستلزم ذلك التركيز على عوامل مثل: الوصول إلى الأراضي؛ وسبل المعيشة الريفية السائدة؛ والقيود السياسية والاجتماعية بما في ذلك علاقات القوة، والتنقل الاجتماعي، والإقصاء الاجتماعي، والعلاقات بين الجنسين، والتركيبية المؤسسية، والأنماط السائدة للدخل وتوزيع الثروات. وفي معظم الحالات، لا تستند أطر البرمجة القطرية الحالية للمنظمة على تحليل ملائم للسياق، وخاصة على تحليل يحتوي على العناصر المتعلقة بالأزمات. ويظهر عدم كفاية تحليل السياق أيضاً على مستوى المشاريع الفردية، حيث تغيب عموماً تحاليل أوجه الضعف والصراعات والعناية بنهج "عدم إلحاق الضرر". ويتناقض النهج السائد للبرمجة الذي اعتمدهت المنظمة مع الطلب على زيادة المرونة. وتُظهر أطر البرمجة القطرية المستعرضة قدرة محدودة على البرمجة المرنة، بما أنه لا يُمكن تكييفها بسهولة مع بيئة متغيرة باستمرار.

12- ورغم أن المرأة هي من بين أكثر الفئات ضعفاً في حالات الأزمات والاضطرابات الاجتماعية، فقد تم التعامل مع البُعد الجنساني من خلال السعي إلى إشراك النساء المستفيدات من أنشطة المشاريع، مع استثناءات قليلة، بدلاً من تصميم تدخلات المشاريع لمعالجة الأسباب الجذرية لعدم المساواة بين الجنسين.

التوصية 1: المرحلة الانتقالية، لمن؟

(أ) تمثيلاً مع الأهداف العالمية للمنظمة وأهدافها الاستراتيجية، يجب أن يركز عمل المنظمة في المرحلة الانتقالية ذات الصلة بالأزمات أولاً وقبل كل شيء على احتياجات الفقراء، والذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي، والضعفاء.

(ب) وهذا يعني أنه يجب على المنظمة أن تقيس عملها في سياقات الأزمات وأن تبلغ عنه، من حيث تأثيره على هذه الشعوب المتضررة، بما في ذلك تحليل الفوارق بين الجنسين وغيرها من أوجه عدم المساواة، وخاصة التأثير على سبل المعيشة والقدرة على الصمود على المدى الطويل. وإن الإبلاغ عن التسليم والإجراءات التشغيلية والمخرجات غير كافٍ. ومن أجل القيام بذلك على نحو فعال، تحتاج المنظمة إلى القيام بتحليل سياقي مستمر خلال عملها في السياقات الانتقالية، لتكون قادرة على الاستجابة بمرونة للظروف المتغيرة بسرعة.

(ج) وإلى جانب هذا التحليل السياقي، ينبغي للمنظمة في سياقات الأزمات المعقدة، والدول الهشة، والأزمات الممتدة/ما بعد الأزمة، مواصلة تطوير أطر البرمجة القطرية لتشمل أحكاماً محددة لنهج تخطيط قطري مصمم الغرض وعلى درجة عالية من المرونة لمثل هذه الظروف من الأزمات. ويجب أن يتضمن هذا النهج تطوير مناسب للبرمجة التنموية وبرمجة القدرة على الصمود، والجمع بين الركائز الأربع للهدف الاستراتيجي 5. ويجب أن تتوقع توفير تدخلات الإغاثة في حالات الطوارئ عند الحاجة، ولكن أن تكون هذه مرتبطة بعناية بوجهة نظر للتنمية على المدى الطويل. ويجب أن تكون أطر البرمجة القطرية هذه، وكذلك مذكرات مفاهيم المشاريع المقترحة، بمثابة أداة قوية لتعبئة الموارد.

13- إن السبب وراء تكليف هذا التقييم بإجراء دراسة عن المنظمة في سياق الاستجابة للأزمات هو أنه كما لاحظ واستنتج التقييم، قد وضعت المنظمة مع مرور الوقت مجموعة فرعية خاصة من مهاراتها التنموية تتيح لها بأن تستخدم دعمها التقني مباشرة بعد وقوع كارثة، أو في خضم أزمة ممتدة، أو عند اندلاع أزمة للسلسلة الغذائية، مع تدخلات طارئة تستغل قدرات المنظمة التقنية لتسريع الخروج من الأزمة واستئناف مسار إيجابي للتنمية. وقد تم تطوير هذه المهارات بطريقة جيدة جداً، لدرجة أن هذا العمل قد أصبح واحد من المزايا النسبية المعترف بها للمنظمة. وبموجب إطار المنظمة الاستراتيجي، يأتي عملها في مجال الاستجابة لحالات الطوارئ بشكل رئيسي الآن ضمن الإطار الاستراتيجي رقم 5: "زيادة قدرة سبل المعيشة على الصمود أمام التهديدات والأزمات". غير أن جميع الأهداف الاستراتيجية تسهم في جدول أعمال القدرة على الصمود.

14- إن المرحلة الانتقالية محورية بالنسبة لجدول أعمال القدرة على الصمود في سياقات الاستجابة المتعلقة بالأزمات - بل إنها وسيلة أساسية لتحقيق نتيجة "القدرة على الصمود". وإن قدرة المنظمة المدمجة (وولايتها) على ربط الإغاثة بالتنمية هي واحدة من مزاياها النسبية الرئيسية في سياقات الأزمات. وتتعلق المرحلة الانتقالية بالتنمية بقدر ما تتعلق بحالات الطوارئ، وبضمان أن دعم التنمية يشمل عامل الأزمات والتهديدات بالأزمات، حتى يكون لجميع الأهداف الاستراتيجية دور في ضمان عملية انتقالية فعالة.

15- لامركزية عمل الطوارئ وإدماجه: فيما يتعلق باللامركزية، أثارت ملاحظات التقييم أسئلة حول ما إذا كان الحفاظ على كتلة أساسية من خبراء الموارد المركزيين ضمن المنظمة ودعم التبادل المستمر على المستوى العالمي قد يضمن مستويات موثوقة وأكثر اتساقاً من الدعم للبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية ذات صلة. ومع أن المنظمة هي منظمة تقنية، فإن هذا مهم بشكل خاص فيما تواجهه المنظمة على نحو متزايد الحاجة إلى المساعدة في حل قضايا الاقتصاد السياسي المثيرة للجدل والتي هي الأسباب الجذرية للفقر والضعف والتي تسعى المنظمة إلى إنهاؤها. ويخلص التقييم إلى أنه ينبغي السعي لإنجاز "التكامل" بأسرع وقت ممكن، ولكن "اللامركزية" قد تحتاج إلى معالجة أكثر حذراً، وخاصة على المدى القصير، بما أنها تتصل بالكتلة الأساسية للقدرات اللازمة لإحداث التغييرات الجوهرية.

16- وعلى الرغم من أنه من السابق لأوانه تقييم تنفيذ عملية الإصلاح التي تدمج أعمال الطوارئ والتنمية، فقد وجد التقييم أن التزام المنظمة قوي جداً. غير أن هذا الالتزام، ليس في حد ذاته كافياً للتغلب على التحديات التي تواجهه هذه العملية المتكاملة. ولا تزال هناك حاجة لتغيير في الثقافة لضمان أن يصبح مبدأ التكامل جزءاً من كل ما تفعله المنظمة

في الأزمات أو السياقات المعرضة للأزمات. وهذا يعني وجود وعي مستمر عند موظفي الطوارئ بشأن أهداف التنمية على المدى الطويل، وأيضاً، وبشكل مهم، قيام أولئك الذين يركزون على التنمية بالتخطيط دائماً للتنمية في السياقات المتصلة بالأزمات كما لو كان هناك أزمة وشيكة.

17- لقد أعطى تطبيق بروتوكول الاستجابة لحالات الطوارئ من المستوى 3 في حالة إعصار هايان في الفلبين، وفي أزمات الصراع الشديدة في جنوب السودان ومنطقة كوردييرا الإدارية، دعماً قوياً لتطبيق جدول أعمال القدرة على الصمود. وفي الفلبين، أكدت النتائج الأولية الإيجابية للغاية المتعلقة بالتكامل والانتقال على أهمية القيادة القوية، والتفاعل الوثيق مع الحكومة، والدعم الفني المدمج من المقر الرئيسي والموظفين الإقليميين والقطريين.

18- تحدي التمويل: لا يزال التمويل مشكلة في عملية السعي إلى ضمان وجود صلة سلسلة بين الاستجابة للطوارئ والإغاثة، والتدخلات المنظمة حول القضايا والأهداف الطويلة الأجل، والمصنفة على أنها أنشطة "تنمية". وتحاول منظمة الأغذية والزراعة العثور على الخليط الصحيح من التمويل قصير الأجل والطويل الأجل لدعم العملية الانتقالية، على الرغم من أن التحدي الحقيقي هو الربط بين الآفاق قصيرة الأجل والطويلة الأجل بدرجة كافية من اليقين والموثوقية والمرونة.

19- وجهت المنظمة دعوات قوية إلى الجهات المانحة والشركاء للتغلب على هذا التقسيم، وكان آخرها "جدول أعمال القدرة على الصمود" والتفاعل الوثيق مع جداول القدرة على الصمود التابعة للجهات المانحة والوكالات الشريكة. ويجب أن تكون رسالة المنظمة واضحة: للاستجابة بفعالية لأزمة ما، هناك حاجة إلى وكالة مثل منظمة الأغذية والزراعة، وهي مؤسسة مساعدة تقنية وتنمية قادرة تماماً على العمل بفعالية في ساحة الاستجابة الإنسانية، ولكن بمساهمات موجهة نحو التنمية.

20- التنسيق للانتقال: يؤكد التقييم على أهمية المسؤولية التنسيقية للمنظمة في الاستجابة للأزمات، مؤخراً بالتشارك مع برنامج الأغذية العالمي في قيادة مجموعة الأمن الغذائي العالمي. وتعتمد الفعالية التي تُمارس بها المنظمة هذه الوظيفة على نوعية ممثلية المنظمة وموظفيها، ومنسقي المجموعات، وأيضاً على الدعم الذي يحصلون عليه من مستويات أخرى من منظمة الأغذية والزراعة. وتشكل مجموعات الأمن الغذائي فرصاً هائلة للحوار مع الجهات الفاعلة الأخرى، ولكنها تواجه أيضاً تحديات في تفاعلها مع الكيانات الوطنية، بما في ذلك الحكومات والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني في بعض الأحيان. ونتيجة لذلك، فإنهم لا يجيدون تسليم المسؤوليات إلى السلطات الوطنية عندما يتم سحبهم. ويُمكن لدور المنظمة الأكثر توجهاً نحو التنمية في مجموعات الأمن الغذائي أن يكون أساساً للدعوة إلى انخراط أقوى مع اللجنة التوجيهية المشتركة بين الوكالات وعملية تسليم أفضل.

21- مساهمة المنظمة التقنية: باستطاعة المنظمة توفير مساهمات تقنية أساسية للعملية الانتقالية من خلال مجموعة كبيرة ومتنوعة من الأنشطة، مثل تجميع وتحليل المعلومات المتعلقة بالعمليات الانتقالية، وتنمية القدرات، وتوفير المنتجات المعيارية، الخ. غير أن التقييم قد وجد منتجات معيارية لا تُستخدم على الوجه الصحيح، وأن تنمية القدرات تقتصر في معظمها على التدريب الفردي، وغالباً لمدة قصيرة مع أفق زمني وتغطية موضوعية محدودين.

التوصية 2 بشأن دور المنظمة في المرحلة الانتقالية:

إن منظمة الأغذية والزراعية هي وكالة تقنية ومنظمة تنمية تتمتع بقدرة استثنائية على العمل خلال الاستجابة المبكرة للأزمات، مما يعطيها ميزة نسبية مقدرة ومعترف بها على نطاق واسع في دعم العملية الانتقالية المرتبطة بالأزمات.

(أ) تحتاج المنظمة إلى الدعوة بقوة للاعتراف بهذه الميزة النسبية بين المانحين والشركاء والدول الأعضاء، والاعتراف أيضاً بأنها أداة رئيسية للضغط على الشركاء في الموارد للتغلب على الفجوة الإنمائية الخيرية.

ويتعين على المنظمة إيصال الرسالة بأنه للاستجابة لحالات الطوارئ بأكثر فعالية، هناك حاجة إلى وكالة مثل منظمة الأغذية والزراعة، وهي مؤسسة مساعدة تقنية وتنمية قادرة تماماً على العمل بفعالية في ساحة الاستجابة الإنسانية، ولكن بمساهمات موجهة نحو التنمية والقدرة على الصمود. وينبغي القيام بذلك بنشاط على المستويين العالمي والقطري.

ويوفر جدول أعمال القدرة على الصمود، بموجب الهدف الاستراتيجي 5، إطاراً ممتازاً لهذه الدعوة. (ب) ينبغي للمنظمة الاستفادة من دورها كشريك في مجموعة الأمن الغذائي العالمي للدعوة إلى تكامل أكبر بكثير (المرحلة الانتقالية والقدرة على الصمود) للتفكير والتخطيط على المدى الطويل في نظام المجموعات على المستوى المشترك بين الوكالات، وكذلك في هذه المجموعة المعينة.

وداخلها، بالإضافة إلى التكامل الرسمي المستمر لأعمال الطوارئ والتنمية،

(ج) تحتاج الإدارة إلى إحداث تغيير في الثقافة، والدعوة إلى "عمل انتقالي جيد"، وإدماجه في جميع أنحاء المنظمة، وخاصة فيما يتعلق "بربط الإغاثة وإعادة التأهيل والتنمية في الاتجاهين"، حيث يتم تحديد سياسات التنمية في الأزمات أو البلدان أو المناطق المعرضة للأزمات، من خلال الأزمات أو التخطيط للأزمات (وهذا ليس الوضع الحالي على الإطلاق). ويهدف هذا بشكل خاص إلى الحصول على مشاركة ومساهمة جميع وحدات التنمية في سياق استجابة المنظمة للأزمات والعملية الانتقالية والقدرة على الصمود. وينبغي أن تجد الإدارة وسيلة فعالة من حيث استخدام الموارد لتوسيع الأثر الإيجابي لبروتوكول الاستجابة على المستوى 3 في تعبئة موظفي التنمية للمشاركة في أعمال الطوارئ الأخرى (على غير المستوى 3).

22- إعادة النظر في دور المنظمة في المرحلة الانتقالية في السياقات المعرضة للصراعات: إن مبادئ خصوصية السياق، ومراعاة النزاع، و"عدم إلحاق الضرر"، مبادئ هامة في أي تدخل انتقالي. وقد أيد المجتمع الدولي هذه المبادئ بقوة. وقد أطلقت لجنة الأمن الغذائي مؤخراً عملية تشاورية لوضع برنامج عمل لمعالجة انعدام الأمن الغذائي في أوضاع الأزمات الممتدة، واستكشاف في جملة أمور: (1) الروابط بين انعدام الأمن الغذائي والهشاشة، بما في ذلك من خلال تقييمات الهشاشة، و (2) الدور الذي يُمكن أن يلعبه الأمن الغذائي والتغذية في الدول الهشة والمتأثرة بالنزاع، ولا سيما في السياق المحدد لصفحة بوسان أهداف بناء السلام وبناء الدولة.³

³ أنظر مجتمع الممارسات المعنى بانعدام الأمن الغذائي في الأزمات الممتدة، تعميم الأمن الغذائي في عمليات بناء السلام - برنامج العمل لانعدام الأمن الغذائي في الأزمات الممتدة، مناقشة على الإنترنت: 27 نوفمبر/تشرين الثاني - 18 ديسمبر/كانون الأول 2013.

23- بالنسبة لمنظمة مثل منظمة الأغذية والزراعة، يطرح موضوع تعزيز نهج انتقال جيد في بيئة مُعرضة للصراع وهشة، مشكلة طبيعية مساهمة المنظمة. وترى المنظمة عموماً نفسها محصورة جداً (في الظاهر "محايدة") بالعمل التقني في المناطق المنوطة بها، مقارنة بالجهات الفاعلة الدولية الأخرى، بما في ذلك بعض وكالات الأمم المتحدة⁴، التي لديها ولاية تعنى ببناء السلام أكثر. وفي مثل هذه الحالات، تبدو القدرات في حل النزاعات وبناء السلام والحوكمة أكثر أهمية من كفاءات المنظمة في الزراعة وإدارة الموارد الطبيعية. ولكن، لا يُمكن أن تكون القدرات في مجال تحليل الصراعات والإدارة خارجة تماماً عن مسؤوليات أي وكالة نشطة في الدول الهشة، إذا كان الهدف منها هو مساعدة السكان الضعفاء.

24- ومع ذلك، يخلص التقييم بوضوح أن المنظمة لا تولي اهتماماً كافياً لهذه المبادئ الأساسية وغيرها من مبادئ العمل في مثل هذه البيئات، حيث لديها واجب العمل. وتمثل البلدان التي هي في حالات ما بعد الصراع أو التي لا تزال في حالة صراع، أو تلك المُصنفة على أنها دول هشة، جزءاً متنامياً من البلدان ذات الأولوية في الحصول على دعم المنظمة.⁵ ويبدو أن المنظمة تفتقر إلى المؤهلات التقنية ذات الصلة بتحليل الصراعات والبرمجة المُراعية للنزاع، على الرغم من ولايتها في مجالات رئيسية ذات صلة بالصراعات مثل حيازة الأراضي والموارد الأخرى. وعموماً، يرى التقييم أنه لا يزال هناك اتجاه في المنظمة للنظر في المساعدة التقنية على أنها محايدة، وغير سياسية، وغير مسببة للنزاع. ولكن، يُمكن التشكيك في ذلك بما أنه في حالات النزاع، لا يُمكن لأي تدخل أن يكون محايداً تماماً. ومن يحصل عليها أم لا، وماذا تغير بالنسبة لاستخدام الموارد والسيطرة عليها، هي بعض الطرق التي يُمكن فيها للمساعدة الأكثر تقنية أن تؤثر على الصراع.

25- وقد اضطر التقييم إلى النظر في بُعد أساسي لهذه المشكلة تتم مواجهته في بضع من هذه السياقات وإلى مناقشته العلاقة بين المنظمة والحكومات الوطنية في الحالات المُعرضة للصراع والتي تكون فيها الحكومة طرفاً في الصراع. ويُمكن لهذه المشكلة أن تكون مشحونة جداً، مع أن هذه الأمور قد تختلف بشكل كبير من حالة إلى أخرى. وكقاعدة عامة، وبالمقارنة مع معظم منظمات الأمم المتحدة الأخرى والشركاء في التنمية عموماً، تتمتع منظمة الأغذية والزراعة بعلاقات وثيقة بشكل استثنائي ومستويات عالية من الثقة مع الحكومات الوطنية، وخاصة مع المؤسسات والسلطات المسؤولة عن الزراعة والتنمية الريفية والأمن الغذائي. وكما يتضح في التقييمات التي لا تُحصى، هذه ميزة نسبية رئيسية تتمتع بها المنظمة، وإن العمل بشكل حصري من خلال الحكومات الوطنية هو جزء من دستورها.

26- ولكن، في الحالات المرتبطة بالنزاع، قد يكون هناك أوقات عندما لا تتوافق مساعدة الأكثر فقراً وأولئك الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي أكثر من غيرهم والأكثر ضعفاً، مع هذه القناة الحصرية للتواصل والعمل. وترد رؤية

⁴ تشاركت سبع وكالات وإدارات للأمم المتحدة (برنامج الأمم المتحدة للبيئة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، مكتب دعم بناء السلام، مكتب الشؤون السياسية، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، منظمة الهجرة الدولية) بتنسيق من فريق الأمم المتحدة للإجراءات الوقائية، مع الاتحاد الأوروبي، في أبحاث وجدول أعمال بشأن الأراضي والموارد الطبيعية ومنع النزاعات لمساعدة البلدان على تحديد التوترات بشأن الموارد الطبيعية ومنعها أو تحويلها، كجزء من برامج الوقاية من النزاعات وبناء السلام.

⁵ يعترف الإطار الاستراتيجي للمنظمة بهذا بشكل واضح، وهو يخصص واحد من الأهداف الاستراتيجية الخمسة خصيصاً لبناء القدرة على الصمود في حالات الأزمات أو الأزمات المحتملة.

الإطار الاستراتيجي الحالي للمنظمة وأهدافه العالمية والاستراتيجية من حيث تأثير المساعدات التي تقدمها المنظمة على المستفيدين النهائيين، الذين هم على وجه التحديد الأكثر فقراً والذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي أكثر من غيرهم والأكثر ضعفاً. ويمكن لذلك أن يخلق معضلة بالنسبة للمنظمة. وبالطبع يجب أن تحاول المنظمة أولاً استخدام "شريكها الموثوق"، دورها مع الحكومة، في الدعوة للعمل في مجال الأغذية والزراعة لصالح جميع السكان المتضررين. وغالباً ما عالجت المنظمة التحديات بفعالية بهذه الطريقة بفضل قيمة مساهمتها التقنية وعلاقتها من الحكومات.

27- وينبع جانب آخر مهم لدور المنظمة - أو دور محتمل - في الحالات المعرضة للصراع، من حقيقة أن الزراعة مصدر رئيسي لخلق فرص العمل وتوليد الدخل والنشاط الاقتصادي، بالإضافة إلى إنتاج الغذاء. وهذا صحيح في الدول الهشة وحالات الصراع كما في الأماكن الأخرى. ولاستئناف النشاط الزراعي إمكانيات هائلة في المساعدة في استقرار وتحييد حالات النزاع التي تسبب المشقة الرهيبة للشعوب المتضررة. وبالتالي، لدى المنظمة القدرة على المساهمة إيجابياً في حل النزاعات وبناء السلام من خلال دورها التقني في دعم الزراعة والأمن الغذائي، وكما يوحي هذا التقييم، مسؤولية القيام بذلك. وإن دور المنظمة في منع صراعات محتملة - الذي يتناول كل شيء عن الانتقال من الأزمة إلى التنمية، وبالتالي العملية الانتقالية - هائل ومهم على حد سواء، ولكن تطوير هذا الدور يتطلب التزاماً كبيراً، وتنمية المهارات واستثمار الموارد. ويبرر ذلك نقلة نوعية في الطريقة التي تتعامل فيها المنظمة مع حالات الصراع مع الأخذ في الاعتبار، في جميع الظروف، لتأثير تدخلاتها (ويؤمل أنه إيجابي) على الصراعات والسلام.

التوصية 3:

(أ) في نقلة نوعية، ينبغي أن تكون العلاقة بين الأمن الغذائي والزراعة (بما في ذلك الحيازة والعمالة والدخل) والصراعات وإدارة/حل الصراعات المحتملة، الشغل الشاغل في عمل المنظمة في الاستجابة للآزمات في حالات الصراعات أو الحالات المعرضة للصراعات، وينبغي أن يبدأ تدخل المنظمة بتحليل سياقي يدرس تلك العلاقة في كل حالة. وينبغي تصميم التدخلات والدعم مع الأخذ في الاعتبار للأثر الإيجابي المحتمل لها بالنسبة للحد من النزاع من خلال الحد من الجوع ودعم النشاط الاقتصادي. وللقيام بذلك بشكل جيد، سيتعين على المنظمة توسيع اختصاصها التحليلي.

(ب) وإن تحليل الاقتصاد السياسي وتحليل الصراعات أساسيين في هذا التحليل السياقي. وهذا أمر أساسي في سياق أي أزمة. وإن حيازة الأراضي وغيرها من الموارد الطبيعية عوامل رئيسية في احتمال نشوب النزاعات. وينبغي إدماج هذا التحليل السياقي تماماً مع استراتيجية التنمية، والاستهداف، وتصميم التدخلات، والتخطيط، والتنفيذ، والرصد لكل بيئة انتقالية.

(ج) ويجب القيام بهذا التحليل بالشراكة. منظمة الأغذية والزراعة ليست في موقف يُمكنها من الحصول على جميع المعلومات والمهارات اللازمة للتحليل، وسوف تحتاج إلى العمل بشكل وثيق مع أصحاب المصلحة الآخرين.

المرفق 1: نتائج التقييم (مستخرجة من الفصل 4 من التقرير الكامل)

1-4 لا مركزية حالات الطوارئ في الكوارث الكبرى وإدارتها

1-1-4 لا مركزية مسؤوليات حالات الطوارئ و عملية إدماجها

الاستنتاجات:

- تؤثر لامركزية عمليات الطوارئ وعملية إدماجها في الهيكلية العامة لمكاتب المنظمة على المستوى القطري بشكل كبير، وإن كان تدريجياً، على طريقة المنظمة في التعامل مع عمل التنمية وعمليات الطوارئ، مما يزيد الوعي بشأن النهج المتبعة والقضايا التي يتناولها موظفي المنظمة الذين يعالجون مسألتي رفع حساسية موظفي التنمية تجاه مشاكل العمل في حالات الأزمات، وحساسية موظفي الطوارئ تجاه عواقب عمل الطوارئ على الأهداف الإنمائية الطويلة الأجل.
- وكان الموظفون ينظرون إلى عملية الإدماج على أنها تغيير إيجابي على الرغم من محدودية الموارد المتاحة لتقديم الدعم على المستوى الإقليمي وشبه الإقليمي، مقارنة بالقدرات التي كانت تتمتع بها شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل.
- وقد عمل موظفو المنظمة في غالبية البلدان التي تمت زيارتها كفريق واحد، أو أن الجهود قد بُذلت لإنجاح ذلك، مع أمثلة جيدة عن التعليم المتبادل.
- وبالنسبة لتعبئة الموارد، فإن وجود منظمة أغذية وزراعة واحدة فقط على المستوى القطري يسمح للمكتب القطري بالاتصال بالمانحين بواسطة برنامج موحد وأكثر تماسكاً، ويبين المجالات التي هي بحاجة لأموال التنمية وغيرها للحصول على أموال للمساعدات الإنسانية (نفس البرنامج ولكن نوافذ تمويل مختلفة). وإن دور شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل مفيد في تعبئة الموارد، ودعمها في هذا المجال ضروري.
- ومع أن عملية الإدماج قد حصلت مؤخراً، فإن برامج الطوارئ للمنظمة في العديد من البلدان تحتوي بالفعل على العديد من عناصر النهج الانتقالي، الذي يربط بين الإغاثة والتنمية.
- وتدلل جميع المؤشرات على أن عملية الإدماج ستسمح (من المبكر القول إنها سمحت) ببرنامج أكثر تماسكاً واتساقاً، مع مميزات لأصحاب المصلحة الخارجيين بما أن هناك وضوح أكبر عند اقترابهم من المنظمة. ولكن يجب قياس نجاح عملية الإدماج بنتائجها، وفي النهاية تأثيرها على السكان الضعفاء، بدلاً من قياسه من حيث نجاحها كعملية إصلاح إداري. ومن السابق لأوانه للتقييم إجراء تقييم لنجاح عملية الإدماج بهذه الشروط.

2-1-4 الدعم من الوحدات الإقليمية والإقليمية الفرعية: تجربة أفريقيا

الاستنتاجات:

- مع لامركزية شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، فقدت المكاتب القطرية نقطة دخولها الأساسية إلى المقر الرئيسي للعمل السريع في حالات الأزمات (باستثناء حالات الاستجابة من المستوى 3). وقبل اللامركزية، كانت شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل جيدة في سرعة تنسيق الطلبات من الميدان. ولا تزال المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية، التي ينبغي أن تتولى هذه الوظيفة، تملك القدرات التقنية والتشغيلية الكافية لدعم الاستجابة للطوارئ.

3-1-4 الهياكل الإقليمية الفرعية لعملية الانتقال: مراكز القدرة على الصمود

الاستنتاجات:

- من الخارج، إن دور ومسؤوليات المراكز الثلاثة للقدرة على الصمود في أفريقيا غير واضح. وإن شركاء التنمية والموارد يطالبون بالوضوح. وفي حالة مركز نيروبي، يؤثر عدم الوضوح هذا على قدرته على تعبئة الموارد. ويفتقر هذا المركز إلى الموارد اللازمة لتوفير الدعم وزيادة القدرات في حالات الطوارئ الكبيرة وحتى الاستجابات من المستوى 3.
- ويعمل مركز نيروبي بنشاط على القدرة على الصمود ويعترف الشركاء الآخرين بدوره الريادي في النقاش بشأن القدرة على الصمود في المنطقة الإقليمية الفرعية. ولكن هناك حاجة لتحديد ولاية مراكز القدرة على الصمود وهيكل الإبلاغ.
- لا تملك وحدة القدرة على الصمود في أكر القُدرة الكافية لتوفير الدعم اللازم لتلبية احتياجات المنطقة بأكملها بشأن القدرة على الصمود. وقد يكون تعزيز قدرات المراكز إحدى الحلول الممكنة. ويجب أن تستثمر المراكز في القدرات اللازمة في حالات الطوارئ والتي تنقص في الأماكن الأخرى، مثل التحليل السياسي للاقتصاد، والمعرفة العميقة للسياقات المحددة للبلدان التي تعاني من الأزمات، والشراكات الإقليمية القوية، الخ. ومع قدرة أقوى يُمكن أن تكون المراكز أكثر استباقاً في تقديم الدعم في حالات الاستجابة من المستوى 3.
- إن وجود مسؤول عن الميزانية في المكتب الإقليمي لأفريقيا ليس حلاً فعالاً - أو متماشياً مع الإصلاح اللامركزي - بما أن المكتب الإقليمي لم يشارك في تنفيذ المشاريع.

4-1-4 تنفيذ الاستجابة لحالات الطوارئ من المستوى 3: أدلة من الميدان

الاستنتاجات:

- لقد كان تطبيق البروتوكول من المستوى 3 في حالة استجابة منظمة الأغذية والزراعة لإعصار هايان ناجحاً جداً في ضمان ممارسة الانتقال. وقد ساهم عنصرين من الاستجابة في تمهيد الطريق للانتقال: (1) إشراك كبير للموظفين القادمين من "جانب التنمية" للمنظمة في الاستجابة للطوارئ؛ و(2) الانتشار السريع للقدرات والخبرات من اللحظة الأولى لبدء مرحلة الطوارئ، مما مكن المنظمة من قيادة النقاش الانتقالي لاحقاً. وقد أصبح البروتوكول من المستوى 3 وسيلة لتعزيز تطبيق جدول أعمال المنظمة الجديد للقدرة على الصمود، باتباع نهج متكامل لتصاعد الأزمات والعمليات الانتقالية. وقد تم استخدام الاستجابة أيضاً كفرصة لربط إعادة تأهيل أفضل "بإعادة البناء بصورة أفضل".
- ويعود نجاح مشاركة المنظمة في الاستجابة لحالات الطوارئ من المستوى 3 إلى: (أ) الدور القيادي الذي اتخذته المنظمة بعد إعلان الأزمة؛ (ب) وجود موظفي المنظمة الوطنيين في المكاتب القطرية بقدرات ممتازة ومعرفة عميقة للشبكات والدوائر الحكومية؛ (ج) زيادة في موظفي التنمية والطوارئ على حد سواء من المكتب الإقليمي والمقر الرئيسي، الذين تم اختيارهم لمعرفتهم الممتازة للسياق وخبرتهم في البلد؛ (د) زيادة بروز المنظمة نظراً لارتفاع عدد موظفيها المنتشرين على الأرض والتوازن الجيد بين القدرة التقنية والتشغيلية.
- تمكنت المنظمة منذ مراحل الاستجابة الأولى من تعبئة الكفاءات التقنية التي طرحت المشاغل الطويلة الأجل لسبل معيشة السكان المتضررين على الطاولة أثناء الاستجابة الدولية والوطنية.

- إن عدم وجود "موظفي طوارئ مخصصين" في المكتب الإقليمي لآسيا يجعل من الصعب وضع الثقة في قدرة المكتب على الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة فعالة لحالات الطوارئ.
- توفر مشاركة المنظمة في الاستجابات من المستوى 3 فرصة هامة لها للقيام بدور الدعوة والقيادة في ضمان إعطاء الأهمية الواجبة لوجهات النظر المتكاملة والطويلة الأجل لإيجاد حلول دائمة في السياقات من المستوى 3.

4-1-5 الهياكل الإقليمية الفرعية لعملية الانتقال: مراكز القدرة على الصمود

الاستنتاجات:

- من الخارج، إن دور ومسؤوليات المراكز الثلاثة للقدرة على الصمود في أفريقيا غير واضح. وإن شركاء التنمية والموارد يطالبون بالوضوح. وفي حالة مركز نيروبي، يؤثر عدم الوضوح هذا على قدرته على تعبئة الموارد. ويفتقر هذا المركز إلى الموارد اللازمة لتوفير الدعم وزيادة القدرات في حالات الطوارئ الكبيرة وحتى الاستجابات من المستوى 3.
- ويعمل مركز نيروبي بنشاط على القدرة على الصمود ويعترف الشركاء الآخريين بدوره الريادي في النقاش بشأن القدرة على الصمود في المنطقة الإقليمية الفرعية. ولكن هناك حاجة لتحديد ولاية مراكز القدرة على الصمود وهيكلي الإبلاغ.
- لا تملك وحدة القدرة على الصمود في أكرا القدرة الكافية لتوفير الدعم اللازم لتلبية احتياجات المنطقة بأكملها بشأن القدرة على الصمود. وقد يكون تعزيز قدرات المراكز إحدى الحلول الممكنة. ويجب أن تستثمر المراكز في القدرات اللازمة في حالات الطوارئ والتي تنقص في الأماكن الأخرى، مثل التحليل السياسي للاقتصاد، والمعرفة العميقة للسياقات المحددة للبلدان التي تعاني من الأزمات، والشراكات الإقليمية القوية، الخ. ومع قدرة أقوى يُمكن أن تكون المراكز أكثر استباقاً في تقديم الدعم في حالات الاستجابة من المستوى 3.
- إن وجود مسؤول عن الميزانية في المكتب الإقليمي لأفريقيا ليس حلاً فعالاً - أو متماشياً مع الإصلاح اللامركزي - بما أن المكتب الإقليمي لم يشارك في تنفيذ المشاريع.

6-1-4 تنفيذ الاستجابة لحالات الطوارئ من المستوى 3: أدلة من الميدان

الاستنتاجات:

- لقد كان تطبيق البروتوكول من المستوى 3 في حالة استجابة منظمة الأغذية والزراعة لإعصار هايبان ناجحاً جداً في ضمان ممارسة الانتقال. وقد ساهم عنصرين من الاستجابة في تمهيد الطريق للانتقال: (1) إشراك كبير للموظفين القادمين من "جانب التنمية" للمنظمة في الاستجابة للطوارئ؛ و(2) الانتشار السريع للقدرات والخبرات من اللحظة الأولى لبدء مرحلة الطوارئ، مما مكن المنظمة من قيادة النقاش الانتقالي لاحقاً. وقد أصبح البروتوكول من المستوى 3 وسيلة لتعزيز تطبيق جدول أعمال المنظمة الجديد للقادرة على الصمود، باتباع نهج متكامل لتصاعد الأزمات والعمليات الانتقالية. وقد تم استخدام الاستجابة أيضاً كفرصة لربط إعادة تأهيل أفضل "بإعادة البناء بصورة أفضل".
- ويعود نجاح مشاركة المنظمة في الاستجابة لحالات الطوارئ من المستوى 3 إلى: (أ) الدور القيادي الذي اتخذته المنظمة بعد إعلان الأزمة؛ (ب) وجود موظفي المنظمة الوطنيين في المكاتب القطرية بقدرات ممتازة ومعرفة عميقة للشبكات والدوائر الحكومية؛ (ج) زيادة في موظفي التنمية والطوارئ على حد سواء من المكتب الإقليمي والمقر الرئيسي، الذين تم اختيارهم لمعرفتهم الممتازة للسياسات وخبرتهم في البلد؛ (د) زيادة بروز المنظمة نظراً لارتفاع عدد موظفيها المنتشرين على الأرض والتوازن الجيد بين القدرة التقنية والتشغيلية.
- تمكنت المنظمة منذ مراحل الاستجابة الأولى من تعبئة الكفاءات التقنية التي طرحت المشاغل الطويلة الأجل لسبل معيشة السكان المتضررين على الطاولة أثناء الاستجابة الدولية والوطنية.
- إن عدم وجود "موظفي طوارئ مخصصين" في المكتب الإقليمي لآسيا يجعل من الصعب وضع الثقة في قدرة المكتب على الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة فعالة لحالات الطوارئ.
- توفر مشاركة المنظمة في الاستجابات من المستوى 3 فرصة هامة لها للقيام بدور الدعوة والقيادة في ضمان إعطاء الأهمية الواجبة لوجهات النظر المتكاملة والطويلة الأجل لإيجاد حلول دائمة في السياقات من المستوى 3.

2-4 تحليل السياق والبرمجة القطرية

1-2-4 خصوصية السياق وتحليل الوضع وإطار البرمجة القطرية

الاستنتاجات:

إن أحد المبادئ الأساسية للانخراط السليم في البلدان المعرضة للأزمات، وخاصة في حالات الطوارئ المعقدة، هو خصوصية السياق، وعلى وجه الخصوص سياق الأزمة. وإن تحليل شامل لمشكلة البيئة المرتبطة بالأزمة، وحيث تعمل المنظمة هو شرط أساسي، بحيث يُمكن تعريف جدول القدرة على الصمود الخاص بكل بلد. ولكن، في معظم الحالات، لا يستند إطار البرمجة القطرية الحالي على مستوى مقبول من التحليل لسياق الأزمة (على عكس سياق التطور العام)، بما أن تحاليله تقتصر على مراجعة سريعة للزراعة والتطور الاجتماعي والاقتصادي للبلاد للوضع، وتهمل في كثير من الأحيان معالجة النزاعات السائدة وآثارها على الوضع الاجتماعي والاقتصادي في مجالات الزراعة، والأمن الغذائي ورسم الخرائط له، وعوامل الفقر، وإدارة الموارد الطبيعية، والضعف، وأسباب الأزمات.

2-2-4 إطار البرمجة القطرية والتكامل بين حالات الطوارئ والتنمية

الاستنتاجات :

لقد أظهر تنفيذ إطار البرمجة القطرية قدرة محدودة كأداة برمجة مرنة يُمكنها أن تستجيب إلى الحاجة للتكيف مع البيئة المتغيرة باستمرار، التي هي نموذجية في الدول الهشة وفي حالات الطوارئ المعقدة، ويرجع ذلك إلى عدد من العثرات: (أ) اهتمام غير كافي لتحليل سياق الأزمات؛ (ب) عدم كفاية التكامل بين عمليات الطوارئ والعمليات على المدى الطويل؛ (ج) تركيز منخفض على آليات الرصد وعدم وجود قدرة تنمية منظمة للرصد والتقييم (التعليم الإلكتروني بشأن الرصد في طور الإعداد)؛ (د) إجراءات صياغة قاسية ومطولة، بما في ذلك عمليات المراجعة/التحديث. باستثناء حالات قليلة أو من حيث الشكل فقط، لم يروج إطار البرمجة القطرية لعمليات متكاملة للتفاعل بين الاستجابات لحالات الطوارئ والمنظورات على المدى الطويل، أي ليس فقط أعمال الطوارئ مع منظور التنمية، ولكن أيضاً الوعي بأن التنمية تتأثر مباشرة وباستمرار بعوامل الأزمات وتهديدات حالات الطوارئ في المستقبل. وتصف الخطوط التوجيهية لإطار البرمجة القطرية تغطية شاملة لإطار البرمجة القطرية، بما في ذلك جميع أنشطة الطوارئ، ولكن لم يتم اتباع ذلك. وهناك خطر من عدم تنفيذ الإطار الاستراتيجي كعملية متكاملة، بل باعتماد نهج ثنائي يبقي عمليات الطوارئ والتنمية على انفصال. وإن إدخال جدول أعمال القدرة على الصمود ضمن المنظمة قد يغير هذه الظروف في المستقبل ولكن لا يزال هناك الكثير من العمل المطلوب. ونظراً لمحدودية القدرة الحالية على مستوى المكاتب القطرية للمنظمة، يبدو أن المساهمة المتوقعة من إطار البرمجة القطرية لدعم تنفيذ جدول أعمال القدرة على الصمود المرتبط "بالإطار الاستراتيجي المراجع" طموحة إلى حد ما، ما لم يحدث تغييرات كبيرة. ويُمكن أن يكون ذلك، على سبيل المثال، من خلال دور أكثر استباقاً للمكاتب الإقليمية والمكاتب الإقليمية الفرعية في عملية استعراض إطار البرمجة القطرية، يجلب الوحدات التقنية ذات الصلة بحسب الحاجة.

3-4 تمويل العملية الانتقالية في عالم متغير

1-3-4 فح التموليل

الاستنتاجات :

- لا تزال بنية تمويل المساعدات الإنسانية والإنمائية تحافظ على فاصل واضح بين هذين الخطين من الدعم، مما يجعل من الصعب جمع الأموال بأي درجة من اليقين للأنشطة الانتقالية التي تربط بينهما. وهناك إجماع واضح أن هناك حاجة إلى دعم مالي أكبر بكثير يربط بين الإغاثة والانتقال/الانتعاش.
- ومع ذلك من الصحيح أن بعض الجهات المانحة في بعض السياقات قد بدأت بالسماح بمزيد من المرونة في المجالات الزمنية والمواضعية. وإن توفر نوافذ التمويل هذه ينمو ويميل إلى زيادة الخيارات المفتوحة أمام منظمة الأغذية والزراعة (وغيرها) لتمويل الأنشطة الانتقالية.
- وبإمكان آليات التمويل المجمع والصناديق المتعددة الشركاء أن تلعب دوراً حاسماً في تعزيز رؤية مشتركة للانتقال من الإغاثة إلى الإنعاش وإعادة التأهيل والتنمية، ومواءمة الجهود عبر مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة وتعزيز التآزر بين المساعدة الإنسانية والإنمائية. وهي تمثل أحد المصادر المحتملة لمساعدات كبيرة من المانحين لعملية

- الانتقال، ولكن المنظمة بحاجة إلى مرونة أكبر للمشاركة بشكل كامل في هذه الآليات.
- وقد يشكل تمويل العملية الانتقالية تحدياً للمنظمة في الحالات التي ينخفض فيها تمويل حالات الطوارئ بسرعة ولا يتم التعويض عنه بمصادر تمويل أخرى على المدى الطويل.
 - وإن منظمة الأغذية والزراعة هي إحدى المشاركين في المناقشات العالمية بشأن القدرة على الصمود ولاعباً رئيساً في هذه المناقشات بين وكالات الأمم المتحدة. ومع ذلك، يبدو أن جهود المنظمة في هذا الاتجاه غير كافية بالنظر إلى الأهمية الحاسمة لقيود التمويل للعمل الانتقالي.

2-3-4 قدرة منظمة الأغذية والزراعة على جمع الموارد لعملها الانتقالي

الاستنتاجات:

عندما تستطيع المنظمة أن يكون لها وجود عملي وأن تثبت كفاءتها في التسليم على أرض الواقع في الوقت المناسب خلال مرحلة الطوارئ في أزمة ما، غالباً ما تكون أكثر قدرة على جمع الأموال اللازمة لاستعادة سبل المعيشة والبرمجة الأخرى لفترات أطول نسبياً. وتشكل قدرتها على تطبيق ولايتها التقنية والمعيارية في سياقات الأزمات، وقربها من الحكومة، مزايا واضحة في هذا الصدد. وإن قيادة ديناميكية، وبرنامج متكامل، واستراتيجية تواصل جيدة، وشبكة شراكات، أمور هامة لجمع الأموال على المستوى القطري.

4-4 برمجة المشاريع الفردية

1-4-4 المرحلة الانتقالية وتصميم المشاريع

الاستنتاجات:

إن ملاءمة المشاريع الفردية للسياق المحلي (خصوصية السياق)، بما في ذلك النظر في القيود الأمنية، أمر بالغ الأهمية لفعالية العملية الانتقالية.

تتخذ المنظمة العديد من أنواع المبادرات التي تتصل بتعزيز الانتقال من الإغاثة إلى التنمية إذا تم دمجها في نهج شامل. ولكن، هناك العديد من نقاط الضعف في الطريقة التي تُصمم المنظمة مشاريعها للعملية الانتقالية في الحالات المرتبطة بالأزمات، مثل (أ) ضعف أو غياب تحليل السياق، وخصوصاً سياق الأزمة؛ (ب) غياب المرونة أحياناً في الحلول المقترحة؛ و(ج) عدم وجود تجارب كافية مع المناهج الجديدة. ولم يكن هناك حتى الآن تركيز على جدول أعمال القدرة على الصمود في المشاريع التي تم استعراضها، بما أن جدول الأعمال لا يزال جديد للغاية. وأظهرت الاستنتاجات من البعثات القطرية بعض نقاط الضعف في تصميم المشاريع، مثل، مرة أخرى، عدم كفاية تحليل سياق الأزمة المحلي وغياب تحليل النزاع؛ الانتباه الضعيف للقضايا الهامة المتصلة باستخدام الموارد، وحياسة الأراضي على وجه الخصوص؛ إغفال تحليل الحد من مخاطر الكوارث؛ والروابط غير الكافية بين نهج الطوارئ والتنمية.

2-4-4 النهج في تنفيذ المشاريع

الاستنتاجات:

- إن التصميم الجيد للتدخلات الفردية في المراحل الانتقالية ذات صلة بالأزمات أمر بالغ الأهمية للسماح للمنظمة بدمج الاستجابة الفعالة لحالات الطوارئ الإنسانية بالسعي لتحقيق الانتعاش والتنمية من خلال الإجراءات المتزامنة.
- وتواجه مشاكل التوقيت تنفيذ المشاريع في السياقات ذات الصلة بالأزمات، وهي لا تتعلق فقط بالوقت اللازم للاستجابة للاحتياجات الملحة (غالباً ما يعيقه النهج البيروقراطي للمنظمة) ولكن أيضاً بتوقيت تقديم المراحل المبكرة من الدعم طويل الأجل على المدى القصير، وتجاوز مدة "حالة الطوارئ" الوقت الضروري. ويشكل عدم كفاية مستوى الكفاءات المتاحة في مكاتب المنظمة القطرية عقبة أمام تنفيذ المشاريع بسرعة، كما أن إجراءات المشتريات بطيئة أيضاً. وترتبط جودة تنفيذ المشاريع بجودة المساهمة التقنية للمنظمة.
- ويمكن أن يكون التنفيذ غير فعال (قليل جداً أو متأخر جداً) أو غير كاف (بذور خاطئة، حيوانات ناقلة للأمراض) في حالات التنفيذ المباشر أو التنفيذ من قبل المنظمة بموظفي المشاريع الخاصين بها، مما يدعو إلى تكثيف دور المنظمة المعياري ودورها في مجال السياسات، واستخدام أكثر للشركاء المنفذين المحليين. ومع ذلك، يتم تنفيذ دور المنظمة المعياري والتنسيقي بشكل أفضل عندما يكون قائماً على الدروس المستفادة من خلال تنفيذ المشاريع على المستوى القطري.
- وهناك دعوة إلى نهج متجدد وأكثر مرونة في تصميم المشاريع في حالات الأزمات وما بعد الأزمات إذا أرادت المنظمة معالجة بعض العيوب المذكورة في هذا التقرير. يجب أن يقوم تصميم المشاريع على تحليل دقيق للعلاقات السببية التي تُحدد الأزمات والصراعات، وتُحدد ظهور نقاط الضعف أو تفاقمها.

5-4 المرحلة الانتقالية، لمن؟ سبل المعيشة والاستهداف والمساواة بين الجنسين

1-5-4 سبل المعيشة في سياق المرحلة الانتقالية

الاستنتاجات:

- تشكل أطر تحليل سبل المعيشة أدوات مفيدة لتحليل السياق وأساساً للنهج الجديدة للانتقال والقدرة على الصمود. وهي تساعد على وضع معلومات أساسية لتحسين نطاق الرصد والتقييم. ومع ذلك، مع أن هذه الأدوات متواجدة فإنه نادراً ما يتم استخدامها. وإن غياب تحليل أولي للسياق (بما في ذلك عدم وجود تحديد لعدم المساواة بين الجنسين وغيرها من التفاوتات الاجتماعية) وإجراءات التخفيف من حدة المخاطر الجيدة، قد أدى في بعض الحالات إلى تشوهات أو فوائد منخفضة في الدول التي تم استعراضها.
- ونادراً ما يتم التحقق من التأثير على سبل المعيشة ولكن يتم استبداله بالمعلومات بشأن تسليم الإنتاج. وقد اختلفت الأدلة بشأن التأثير على سبل المعيشة في تدخلات الطوارئ التقليدية (توزيع البذور، والأدوات والمدخلات الأخرى) عن التوقعات.
- وعلى الرغم من أنه نادراً ما يتم التحقق من التأثير على سبل المعيشة بالأدلة القاطعة، فإن الحرص على سبل المعيشة موضوع رئيسي للقدرة على الصمود والعملية الانتقالية في المنظمة، بموجب الهدف الاستراتيجي 5، ويبدو أن الوضع آخذ في التحسن.

4-5-2 الاستهداف

الاستنتاجات :

- لقد وضعت المنظمة أدوات قوية وناجحة للتوجيه الشامل، مثل التصنيف المتكامل لمرحلة الأمن الغذائي والشؤون الغذائية، ونموذج قياس وتحليل مؤشر القدرة على الصمود، ومجموعة أدوات تقييم سبل المعيشة، وغيرها. ويمكن لهذه أن توفر أساساً لتحليل الهشاشة وتعريف نهج الاستهداف البديلة، خاصة إذا تم دمجها بتحليل شامل للسياسات. ومع ذلك، لم يتم حتى الآن استخدام نتائج التحليل التي أُجريت باستخدام هذه الأدوات بالكامل أو دمجها في أطر البرمجة القطرية المراجعة (باستثناء الضفة الغربية وقطاع غزة) أو في تصميم المشاريع، وبالتالي فهي لا تُستخدم بكثرة في سياقات الانتقال.
- ويختلف الاستهداف وفقاً لطبيعة الأزمة وحالة الانتعاش/المرحلة الانتقالية وتوفر الأموال لتغطية الاحتياجات السائدة. وبالكاد تشير أطر البرمجة القطرية في البلدان التي تمت زيارتها إلى احتياجات حالات الطوارئ/المرحلة الانتقالية (مُجدداً، باستثناء الضفة الغربية وقطاع غزة). وبالتالي، لا يُمكن استخراج القواعد العامة بشأن الاستهداف من أطر البرمجة القطرية تلك.
- وأحياناً يتم تسمية المستفيدين استناداً إلى تحليل الهشاشة، ولكن في كثير من الأحيان تُحدد وثائق المشاريع معايير للاستهداف عامة جداً وأنها لا تُحددها على الإطلاق. وهناك أساليب مختلفة للاستهداف، ولكن أيضاً صعوبات في إدخال عمليات استهداف شاملة، نظراً لضغط الوقت والصعوبات الظرفية الأخرى.
- وليس هناك اهتمام كافٍ بحساسية الصراع في الاستهداف الجغرافي والاستهداف على مستوى المجتمع، حيث غالباً ما يُستخدم نهج شامل أو أنظمة المجتمع التقليدية لأسباب مختلفة. وتُفضل تدخلات المنظمة أحياناً مناطق ومجموعات فردية من قبيل المصادفة، بدلاً من أن تكون نتيجة لقرارات مُتعمدة، بسبب تفضيلات المانحين، أو لأسباب تقنية محددة أو قيود أمنية، وأحياناً تبرز عن غير قصد الفوارق بين الجماعات أو المناطق.
- وفي الظروف المثالية، ينبغي إجراء تقييم لاحتياجات الاستهداف بالتشاور مع السكان المستهدفين، والاتفاق على توزيع المنافع وفقاً للهشاشة. وفي الواقع، كان هذا التشاور، حيثما وجد، بعيداً عن الدقة أو الفعالية.

4-5-3 المساواة بين الجنسين

الاستنتاجات :

- على الرغم من العثور على بعض الأمثلة في البلدان التي تمت زيارتها حيث تبذل المنظمة جهوداً لإدماج المشاغل الجنسانية في التخطيط والأنشطة الانتقالية، فإن المنظمة لم تُحرز تقدماً كافياً في تعميم مراعاة المنظور الجنساني في عملها في المراحل الانتقالية المرتبطة بالأزمات. وهذا أمر مُلح نظراً لأن المنظمة لديها سياسة مؤسسية واضحة بشأن المساواة بين الجنسين.
- وتضع سياسات المنظمة بشأن المساواة بين الجنسين، والخطوط التوجيهية المختلفة، وأداة التحليل "تحليل النواحي الاقتصادية والاجتماعية والمسائل المتعلقة بالمساواة بين الجنسين لبرامج الطوارئ وإعادة التأهيل"، المنطلق للقيام بدور أكثر بروزاً للمنظور الجنساني في تصميم العمليات الانتقالية مما تم إيجاده. ويتطلب ذلك أن يستند التحليل "للمرحلة الانتقالية" على تحليل جنساني أكثر شمولاً مما هو الحال عليه الآن.

6-4 قضايا التنسيق

1-6-4 مهام التنسيق الأساسية في الحالات المتصلة بالأزمات

الاستنتاجات:

- لقد وُجد أن المنظمة تأخذ دوراً رئيساً في التنسيق على المستوى القطري للاستجابة لحالات الطوارئ في مجالات ولايتها، بصفتها شريكاً (مع برنامج الأغذية العالمي) في قيادة مجموعة الأمن الغذائي العالمي منذ عام 2010. وقبل دورها في المجموعة وبالعودة 20 عاماً إلى الوراء، غالباً ما تولت المنظمة مسؤولية التنسيق للقطاع الزراعي والقطاع الريفي في حالات الاستجابة للأزمات. ويؤثر دور التنسيق هذا بشكل كبير، على الأقل في بعض الحالات (مثل الفلبين)، على القطاع في ربط الإغاثة وإعادة التأهيل والتنمية، في حالات الأزمات وما بعد الأزمات.
- ولقد وُجد أن بعض جوانب هذا الدور التنسيقي بحاجة إلى الإتقان، مثل: الحصول على الميزات الهيكلية للمنتديات بشكل صحيح؛ توفير قيادة أقوى؛ استخدام أفضل للخبرات الفنية للمنظمة لتوجيه العديد من الجهات الفاعلة (وخصوصاً الثنائية والمنظمات غير الحكومية) التي تستجيب في القطاع في تخطيط البرامج؛ تحديد أولويات الاتصال والدعوة؛ المساعدة في حشد الموارد؛ تسهيل انتقال الوظائف والتنسيق إلى السلطات المحلية.

2-6-4 الميزات الهيكلية لأداء المنظمة في مجموعة الأمن الغذائي

الاستنتاجات:

- لقد تحسن وضع المجموعات على مستوى البلاد في الوقت المناسب، مع فهم واضح ومشارك حول الغرض منها بين المشاركين الرئيسيين. ولكن هناك حاجة إلى تحسين التغطية الكافية وفي الوقت المناسب للموارد والأداء في المواقع القطرية الفرعية وليس فقط في العواصم.
- ويتم تطوير جماعات العمل/المجموعات الفردية داخل مجموعات الأمن الغذائي بحسب الحاجة، وقد وُجد أنها مفيدة. ولكن لا يزال هناك حاجة إلى توضيح الحدود والتعاريف، وخاصة تلك التي تتعلق "بسبل المعيشة"، و"الإنعاش المبكر" الخ، بسبب المنافسة بين الوكالات وخاصة التواريخ السياقية وليس بالضرورة لأسباب منطقية.
- وتواجه مجموعات الأمن الغذائي صعوبات في عقد وضمان المشاركة الفعالة من المنظمات غير الحكومية المحلية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص المحلي. وتظل تكاليف المعاملات والترتيبات التشغيلية ولغة التشغيل، هي العقبات التي تعترض عملية إشراك المنظمات المحلية.
- وقد أدى تفتت مجموعات الأمن الغذائي ونظام المجموعات عامة (تميل المجموعات إلى العمل بشكل منفصل تماماً عن بعضها البعض) إلى بعض المشاكل في التنسيق.

3-6-4 القيادة

الاستنتاجات:

- إن جودة منسقي المجموعات والدعم والاعتراف من قبل القيادة القطرية للمنظمة بالدور الرئيسي الذي يلعبه التنسيق في عمليات الطوارئ والمرحلة الانتقالية، أمور هامة ويبدو أنها تتحسن مع مرور الوقت.
- لا يزال هناك نقص على مستوى المنظمة في الدعم لوظيفة التنسيق على المستوى القطري والاعتراف من قبل موظفي المنظمة التقنيين/موظفي البرنامج بأن للمنظمة دور رئيسي تلعبه بوصفها الوكالة الرائدة على المستوى القطري.

4-6-4 مساهمة التنسيق في تخطيط البرامج وتصميمها

الاستنتاجات:

- يشمل دور المنظمة في التنسيق بين المجموعات في الحالات المتصلة بالأزمات المساهمة في تقييم احتياجات قطاعات متعددة.
- ويتم الاعتراف بالمنظمة لمساهمتها التقنية في التخطيط للاستجابة الاستراتيجية في مجال الزراعة والثروة الحيوانية والنظر إلى أبعد من مرحلة الإغاثة.
- ويبدو أن الخطوط التوجيهية للتخطيط للمرحلة الانتقالية غير كافية نظراً لعدم وجود توجيه بشأن القدرة على الصمود والحد من مخاطر الكوارث والاهتمام الكافي بتنمية القدرات المحلية. ويؤثر ذلك على فعالية التخطيط للربط بين التدخلات على المدى القصير والتنمية على المدى الطويل.
- وبصفتها الشريك في قيادة المجموعات في الأمثلة المستعرضة، لم تنجح المنظمة تماماً في التوصل إلى جعل المجموعات تركز على القضايا الشاملة مثل تعميم المنظور الجنساني، والحد من مخاطر الكوارث، ومؤخراً "المساءلة أمام السكان المتضررين".
- لم تكن المنظمة فعالة في نشر منتجاتها المعيارية من خلال المجموعات، على الرغم من أن ذلك قد يساعد المجموعات على التفكير بجديّة أكبر خلال المرحلة الانتقالية.

5-6-4 المساهمة في الاتصالات والدعوة

الاستنتاجات:

- لقد كانت مجموعات الأمن الغذائي مصادر جيدة للمعلومات عن الاحتياجات والاستجابة في القطاع للمشاركين والشركاء في الموارد. وتستفيد المنظمة من علاقتها الجيدة مع الدوائر الحكومية لتقريب وجهات نظرها وسياساتها وخططها واستراتيجياتها إلى المجموعات.
- وفي حين تُستخدم المنظمة علاقتها الوثيقة للتأثير على الحكومات في بعض الحالات (بشأن المعايير التقنية، وشواغل الاستدامة)، وُجد أن بعض الشركاء يعتقدون أنها تفتقر إلى المسافة الحرجة من الحكومات لتكون قادرة على الدعوة إلى خيارات بديلة.

6-6-4 المساهمة في تعبئة الموارد

الاستنتاجات:

- تضطلع المنظمة بدور حاسم في صياغة رسائل المجموعات إلى المانحين لجمع الأموال على المدى المتوسط للمساعدة في المرحلة الانتقالية.
- وقد كان جمع الأموال بشكل منتظم *للتنسيق نفسه* تحدياً، مما أثر على جودة التنسيق والتأخر في التركيز على المرحلة الانتقالية والتنمية.

7-6-4 مسؤوليات التنسيق في مراحل انتقالية مختلفة

الاستنتاجات:

- لا يتم محاذاة مجموعات الأمن الغذائي الحالية دائماً مع آليات التنسيق المحلية القائمة، وعموماً تفتقر للخطط لنقل المسؤوليات إلى الجهات المحلية الفاعلة (خاصة الحكومة) خلال المرحلة الانتقالية. ويبدو أن ذلك ضعف أساسي في نظام المجموعات عموماً: يعطي دوراً محدوداً للجهات الفاعلة المحلية (التي تميل إلى المشاركة فقط بهدف الحصول على التمويل)، والنظم الوطنية/المحلية. ويتعلق نظام تنسيق المجموعات بشكل رئيسي بالفاعلين الدوليين، بدلاً من التركيز أيضاً على بناء القدرات لتمكين الانتقال السلس من التنسيق الدولي إلى التنسيق الوطني والمحلي. وإن هذا صحيح على الرغم من حقيقة أن المنظمة تظل شريكاً ملتزماً مع الحكومات/أصحاب المصلحة الوطنية، وأن دورها القيادي في آليات التنسيق سيُعطي المنظمة القدرة على تسهيل انتقال مسؤوليات التنسيق هذه.

7-4 العمل المعياري والمعرفة التقنية ونظم المعلومات لدعم العملية الانتقالية1-7-4 مساهمة المنتجات المعيارية في المرحلة الانتقالية

الاستنتاجات:

- لا توجد في الوقت الحاضر استراتيجية إنتاج وتواصل ونشر متسقة للوثائق المعيارية المتعلقة بالمرحلة الانتقالية. وفقاً لذلك، هناك العديد من الوثائق التي يُمكن أن تكون ذات أهمية، ولكنها غير معروفة وغير مستخدمة من قبل المكاتب القطرية. ومع ذلك، إن الوثائق التي تصل إلى المكاتب القطرية معروفة في الغالب لأنها تُستخدم بالفعل وتحظى بتقدير كبير من قبل الموظفين في هذه المكاتب.
- وتتفاوت جودة الوثائق المُعدة. ويبدو أن أحد العوامل التي تحد من الإقبال عليها ونشرها وتكييفها مع السياقات المحلية، هو حقيقة أن هذه الوثائق تم إنتاج معظمها في المقر الرئيسي بتشاور قليل مع المكاتب القطرية، مما يجعلها غير معروفة أو سيئة التكييف مع السياقات المحلية المختلفة.

2-7-4 المؤهلات التقنية عند موظفي المنظمة

الاستنتاجات:

- مع أن الكفاءات التقنية لموظفي المنظمة العاملين في البلدان التي تعاني من أزمات قد تكون صحيحة لإنجاز المهام المباشرة في مشاريع المنظمة، فإن توافر الكفاءات "الصحيحة" للعملية الانتقالية يختلف بشكل كبير بين البلدان التي تم زيارتها. وإن القدرات التقنية للمكاتب الميدانية للمنظمة ضعيفة نسبياً وتعتمد على وصولها إلى الموارد المالية والموارد التقنية وليست متوفرة بالضرورة على الفور. وعلى سبيل المثال، لم يكن هناك موظفين ذوي كفاءات في مجال تحليل الصراعات أو حيازة الأراضي في أي مكتب قطري تم زيارته، وعُثر على مهارات محدودة في التحليل الاجتماعي، وتحليل الاقتصاد السياسي، والحد من مخاطر الكوارث ومنع وقوع الأزمات، التي هي ذات أهمية قصوى للعملية الانتقالية في سياقات الأزمات. وتختلف مهارات الاتصال والقدرة على التخطيط الاستراتيجي أيضاً من بلد إلى آخر، ونادراً ما تكون كافية لتعزيز نهج متكامل للمرحلة الانتقالية.
- وهناك قيود على الموظفين التقنيين داخل المنظمة الذين يُمكن تعيّنهم على الفور لمواجهة حالات الطوارئ المفاجئة.
- وثمة صعوبة مهمة لتلبية المتطلبات التقنية خلال مرحلة تصميم الأنشطة الانتقالية وهي أن المنظمة بحاجة لأن تكون قد وافقت على تمويل مشاريع لتوظيف الموظفين التقنيين. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الموظفين التقنيين الذين تم توظيفهم لتقديم المساعدة الفورية للأنشطة الانتقالية عندهم عادة عقود لمدة محدودة، بما أن المشاريع محدودة المدة في كثير من الأحيان. وبالتالي، فإن معدل تبدل الموظفين المرتفع يشكل قيوداً كبيراً على المؤهلات التقنية للمنظمة في الحالات الانتقالية.
- يميل موظفو المنظمة الفنيون المتخصصون للغاية إلى التركيز فقط على الجوانب التقنية لعملهم، في حين أن تحليل الجوانب الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية قد يكون لا غنى عنه للنجاح في السياقات المتصلة بالأزمات.

3-7-4 نظم المعلومات وتحليل البيانات للعملية الانتقالية

الاستنتاجات:

- توفر المنظمة في معظم البلدان التي زارها فريق التقييم الدعم للوزارات ذات الصلة بمجال تحليل البيانات ونظم المعلومات بطرق متعددة. ومع ذلك، يبدو أن ذلك الدعم غالباً ما يكون مفككاً ومُخصصاً وليس جزءاً من خطة استراتيجية تستند إلى تقييم منهجي لاحتياجات الدعم للمعلومات.
- وقد ظهر أن المنظمة كانت فعالة نسبياً في دعم تجميع المعلومات ذات الصلة بالعملية الانتقالية وتحليلها، والتي كانت تُستخدم من قبل الشركاء/المؤسسات الدولية والوطنية، على الرغم من أن التقييمات اقتصر في الغالب على الاحتياجات والمتطلبات على المدى القصير.
- إن التصنيف المتكامل لمرحلة الأمن الغذائي والشؤون الغذائية أداة مهمة لخلق توافق في الآراء بين أصحاب المصلحة الوطنيين (وزيادة مستوى المساءلة) في حالات الطوارئ، فضلاً عن دعم تعبئة الموارد بطريقة غير مباشرة. وعلاوة على ذلك، يخدم التصنيف المتكامل لمرحلة الأمن الغذائي والشؤون الغذائية وظيفة هامة من خلال تشجيع التنسيق على المستوى المحلي بشأن قضايا الأمن الغذائي (يجتمع أصحاب المصلحة على طاولة واحدة على المستوى الوطني ودون الوطني). وفي حين أن المقياس الحاد للتصنيف المتكامل لمرحلة الأمن الغذائي والشؤون الغذائية مفيد

- للاستجابات الانسانية، يعد المقياس المزمّن للتصنيف بأن يكون مفيداً لتنوير العمل الانتقالي وإطار القدرة على الصمود، ولاتخاذ القرارات على المدى المتوسط والمدى الطويل في الأزمات (الأمن الغذائي) الممتدة.
- ومع أنه لا يزال جديداً، يبدو أن نموذج قياس وتحليل مؤشر القدرة على الصمود أداة ذات صلة بتقييم القدرة على الصمود على المستوى القطري، وقد استُخدم لوضع الخطوط الأساسية، على سبيل المثال، في الضفة الغربية وقطاع غزة. غير أن نقطة الضعف هي أنه لا يُمكن استخدامه للمقارنة بين البلدان، وأنه يتطلب بيانات إحصائية عالية الجودة.
 - لقد شاركت المنظمة بنشاط في مختلف أنواع تقييمات الأمن الغذائي، واستخدام الأراضي، والمحاصيل والإمدادات الغذائية، وفي معظم الأحيان بالتعاون مع الحكومات ووكالات الأمم المتحدة الأخرى في البلدان التي تم زيارتها. وقد كانت هناك أيضاً حالات حيث كان دور المنظمة أقل بروزاً.
 - لم يكن هناك أي دليل على أن تقييم النزاعات قد نُفذ في البلدان التي تمت زيارتها على الرغم من انتشار الصراعات، وبتماشى ذلك مع الاستنتاجات المتعلقة بأطر البرمجة القطرية.
 - وعموماً، وُجد أن المنظمة أفضل تنظيمياً وتجهيزاً فيما يتعلق بتقييم احتياجات ما بعد الكوارث مما هي عليه في تقييم احتياجات ما بعد الصراعات.

4-7-4 تنمية القدرات

- الاستنتاجات:
- لا تبدو تنمية القدرات بارزة في عمل المنظمة في سياقات الأزمات أو ما بعد الأزمات على الرغم من أنها واحدة من وظائفها الأساسية. وهي تقتصر في معظمها على التدريب الفردي، باستثناء حالات قليلة حيث يتم الترويج لتنمية القدرات التنظيمية. وكثيراً ما اقتصرت تنمية القدرات في الأنشطة الانتقالية على التدريب التقني على المدى القصير، ولم تكن كافية لضمان الاستدامة على الرغم من أنها كانت ذات صلة للغاية.
 - وكثيراً ما ادّعي أن عدم وجود إطار شامل لتنمية القدرات يشكل عائقاً رئيساً، يُمكن التغلب عليه إذا تم تكييف استراتيجية المنظمة المتعلقة بتنمية القدرات على مستوى المنظمة مع البلد ضمن إطار البرمجة القطري. وقد كان هناك القليل من الوعي حول كيفية برمجة مبادرات لتنمية قدرات ذات صلة عامة في الظروف الصعبة.
 - وإن مدارس المزارعين الحقلية ومدارس الرعاية الحقلية جزء من المنهجية الناجحة لتطوير القدرات التي تُروج لها المنظمة وتنفيذها كعنصر مُكمل لعمليات الطوارئ. وهي محل تقدير كبير من قبل البلدان المستفيدة.

8-4 الشراكات في سياقات العملية الانتقالية

1-8-4 الشراكات في المنظمة

- الاستنتاجات:
- تدرك المنظمة أن القيادة في المناطق المنوطة بها في حالات الأزمات وما بعد الأزمات تتطلب حشد المعارف والقدرات التي ليست بالضرورة ضمن المنظمة. ويتطلب ذلك إقامة شراكات وتحالفات مع جميع أنواع المنظمات المختلفة، داخل منظومة الأمم المتحدة، ودوائر البحوث، والمؤسسات الحكومية والعامة، ومنظمات المجتمع المدني، والمنظمات غير

الحكومية، ومؤسسات القطاع الخاص، والمؤسسات الحكومية الدولية والإقليمية، للتعاون على تحقيق هدف مشترك.

2-8-4 الشراكات مع الحكومات: أدلة من دراسات الحالات القطرية والمشاورات مع أصحاب المصلحة المتعددين

الاستنتاجات:

لقد حافظت المنظمة تقليدياً وبموجب الدستور على شراكات وثيقة مع المؤسسات الحكومية. وقد أعطت المستويات العالية من الثقة بين منظمة الأغذية والزراعة والحكومات الوطنية في بعض الأحيان، موقعا فريداً للمنظمة في التأثير على السياسات والتفاوض نيابة على فريق الأمم المتحدة القطري وشركاء التنمية الآخرين، حتى في السياقات ذات الصلة بالأزمات الصعبة. وعند تحسن الظروف، أعطى وجود المنظمة لفترة طويلة ميزة نسبية خاصة لها، وهو أمر غالباً ما يكون إيجابياً لتعزيز العملية الانتقالية. غير أنه في السياقات المتصلة بالصراعات، قد تكون تلك العلاقة الوثيقة مع الحكومات إشكالية، وقد تُعرض للخطر تطبيق المبادئ الإنسانية المتعلقة بالإنسانية والحياد تجاه الفئات الضعيفة من السكان.

3-8-4 الشراكات مع وكالات الأمم المتحدة والمؤسسات الإقليمية والإقليمية الفرعية وشركاء التنمية الدوليين

الاستنتاجات:

- لقد كثرت الشراكات مع وكالات الأمم المتحدة في البلدان التي تمر بأزمات، وخاصة مع برنامج الأغذية العالمي واليونيسيف. وفي أفريقيا، تركزت تلك الشراكات على مواقف مشتركة بشأن القدرة على الصمود. ومن بين الشركاء الآخرين من الأمم المتحدة: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة العمل الدولية، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. هناك أيضاً تنافس ومنافسة متواترين. وهناك فرصة أخرى للشراكة مع المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حول الحلول الدائمة، حيث يتم وضع منظمة الأغذية والزراعة في موقع جيد للمساهمة في عمل المفوضية مع النازحين داخليا والعائدين المتعلق بحياسة الأراضي.
- وقد وُجد أن الشراكات مع الهيئات الإقليمية أكثر وضوحاً وتحديداً عندما تلعب المنظمة دور شريك أساسي.

4-8-4 الشراكات مع المجتمع المدني

الاستنتاجات:

- على الرغم من التقدم الكبير على المستوى العالمي في جهود المنظمة للشراكة مع المجتمع المدني، لم يلعب بعد انخراط المنظمة مع المجتمع المدني على المستوى القطري دوراً رئيساً في الاستجابة لحالات الأزمات وما بعد الأزمات. وفي بعض الحالات العرضية، لا تشجع الحكومات الوطنية العلاقات مع بعض منظمات المجتمع المدني.
- وتتكون شراكات المنظمة مع المجتمع المدني في حالات الطوارئ على المستوى القطري في الغالب مع المنظمات غير الحكومية وهي في الغالب لتقديم الخدمات كشركاء في أنشطة المنظمة للتنفيذ، وليست حقاً شراكة حقيقية يُمكنها أن تستخدم وضع المنظمات غير الحكومية الفريد لمعرفة الظروف المحلية. ومع ذلك، في بعض الحالات، للمنظمة علاقات مباشرة وغير تعاقدية مع المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، على سبيل المثال في سياق المجموعات.

- في كثير من الحالات، تكون مشاركة المنظمة مع المنظمات غير الحكومية المحلية ومنظمات المجتمع المحلي محدودة مقارنة بوكالات الأمم المتحدة الأخرى، على الرغم من أن استخدام المنظمات غير الحكومية المحلية كشركاء في تنفيذ مشروعات المنظمة متكرر في عمليات الطوارئ، وغالباً ما يكون ضرورياً في المناطق حيث تكون القيود الأمنية شديدة.

9-4 الدعوة إلى اتباع نهج جديد في العملية الانتقالية والقدرة على الصمود

الاستنتاجات:

- هناك حرص واضح على الدعوة إلى اتباع نهج جديد في العملية الانتقالية والقدرة على الصمود في العديد من المبادرات التي تُروج لها المنظمة، وخاصة (ولكن ليس فقط) منذ اعتماد الإطار الاستراتيجي المراجع.
- تحاول المنظمة الدعوة لمفاهيم تعزز جدول أعمال القدرة على الصمود، والتفاعل مع غيرها من الجهات الفاعلة في الساحة الدولية من أجل تعزيز هذا النهج الجديد للاستجابة للأزمات، ودمج المبادرات طويلة الأجل مع المشاغل على المدى القصير من البداية.
- وعلى المستوى القطري، لقد كانت دعوة المنظمة فعالة بشكل خاص كأداة لحشد الموارد في بعض الحالات (مثل الفلبين، وأوغندا، والصومال)، والاستفادة من عبارتها الرئيسية: "إنقاذ سبل المعيشة".
- وباستثناء الضفة الغربية وقطاع غزة والصومال وجنوب السودان، لم تكن المنظمة ناشطة للغاية وفعالة في عمل الدعوة في الحالات المتصلة بالصراعات، وتجنبت المواضيع الحساسة سياسياً حتى لو كانت تتعلق بالهدف النهائي لجدول أعمال القدرة على الصمود. ولم يتم إيلاء الاهتمام الكافي لاستخدام عمل الدعوة للتركيز على القضايا لجدول أعمال القدرة على الصمود، بما في ذلك معايير الاختيار، وحماية سبل معيشة السكان الأكثر ضعفاً، وحيارة الأراضي، والمواضيع الأخرى التي تقف وراء النزاعات والتوترات داخل البلاد.